

## NOTA DE ADMISSIBILIDADE

Petição n.º 403/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência.

**Entrada na AR:** 30 de outubro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** João António Correia Martins

Petição n.º 404/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência

**Entrada na AR:** 30 de outubro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** Emanuel Pestana

1/12

Petição n.º 409/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência.

**Entrada na AR:** 31 de outubro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** David Brás Ribeiro Andrade

Petição n.º 412/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência

**Entrada na AR:** 6 de novembro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** Emanuel Franclim Paiva do Souto

Petição n.º 413/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência

**Entrada na AR:** 7 de novembro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** Vítor Bruno Marques Ferreira

Petição n.º 417/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência

**Entrada na AR:** 14 de novembro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** Sara Filipa Rodrigues Dionísio

Petição n.º 421/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência

**Entrada na AR:** 18 de novembro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** Daniel Castro Silva

Petição n.º 422/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência

**Entrada na AR:** 19 de novembro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** Diogo Manuel Ferreira Vencá

Petição n.º 423/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência

**Entrada na AR:** 19 de novembro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** Diogo Rosa Ferreira



Petição n.º 424/XIII/3.ª - Solicita a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência

**Entrada na AR:** 19 de novembro de 2017

**N.º de assinaturas:** 1

**Peticionante:** Mónica Catarina Ferreira Lopes

## Introdução

As Petições n.ºs 403 e 404 deram entrada na Assembleia da República a 30 de outubro de 2017, a Petição n.º 409 a 31 de outubro de 2017, a Petição n.º 412 a 6 de novembro de 2017, a Petição n.º 413 a 7 de novembro de 2017, a Petição n.º 417 a 14 de novembro de 2017, a Petição n.º 421 a 18 de novembro de 2017 e as Petições n.ºs 422, 423 e 424 a 19 de novembro de 2017, estando todas endereçadas ao Senhor Presidente da Assembleia da República. Em 3 de novembro deste mesmo ano, por despachos do Senhor Vice-Presidente da Assembleia, Deputado José de Matos Correia, as petições n.ºs 404 e 409 foram apensas à petição n.º 403, tal como o foram posteriormente a petição n.º 412, por despacho de 10 de novembro e as petições n.ºs 413 e 417, por despachos de 17 de novembro, ambos do mesmo autor. Por despacho do Senhor Vice-Presidente da Assembleia, Deputado Jorge Lacão, datado de 21 de novembro de 2017, foram ainda apensas à Petição n.º 403, as petições n.ºs 421, 422 e 423. A iniciativa da apensação foi exercida nos termos do preceituado no n.º 8 do artigo 17.º da Lei de Exercício do Direito de Petição, doravante designada apenas por LEDP, dada a manifesta identidade de objeto e pretensão das dez petições. Pelos mesmos despachos, foram as referidas petições remetidas à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para efeitos de **tramitação num único processo**, tendo chegado ao seu conhecimento nas seguintes datas: as petições 403 e 404, no dia 6 de novembro, a petição n.º 409, no dia 7 de novembro, a petição 412 no dia 10 de novembro e as petições n.ºs 413, 417, 421, 422, 423 e 424 no dia 22 de novembro.

### I. A Petição

Através do instrumento conferido pela LEDP, os peticionantes *solicitam a criação da Carreira de Quadros Superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência*, considerando que só assim será eficaz o esforço feito pelo Estado na formação destes quadros, o que, a não acontecer, nas palavras dos peticionantes, constitui *“uma lacuna no que diz respeito à profissionalização do setor.”*<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Na página 8 do relatório da Comissão Técnica Independente (CTI), pode ler-se: “Os **operacionais da autoridade da proteção civil, recrutados no seio de licenciados**, podem cumprir adequadamente as suas funções ou assumir desempenhos pouco ajustados à exigência dos acontecimentos de socorro e emergência. **A ausência de uma carreira especificamente dedicada à formação deste perfil profissional e a**

Recordam que na sequência dos trágicos incêndios florestais que ocorreram a nível nacional e predominantemente no norte e centro do país neste ano de 2017, tornou-se evidente que o Sistema Nacional de Proteção Civil não tem capacidade para dar cumprimento à sua missão - proteger e socorrer as pessoas e bens em perigo.<sup>2</sup>

**Considerando que:**

Desse facto deu conta a Comissão Técnica Independente (CTI), criada pela Assembleia da República através da Lei n.º 49-A/2017, de 10 de julho, para a análise e apuramento dos factos relativos aos incêndios que ocorreram em Pedrógão Grande, Castanheira de Pêra, Ansião, Alvaiázere, Figueiró dos Vinhos, Arganil, Góis, Penela, Pampilhosa da Serra, Oleiros e Sertã entre 17 e 24 de junho de 2017, no seu relatório de 12 de outubro de 2017, onde adverte de forma vincada para falhas graves e lacunas ao nível dos recursos humanos, designadamente ao nível da sua formação especializada e adequação da mesma às funções desempenhadas pelos diversos agentes intervenientes na defesa da floresta contra incêndios.

5/12

No sumário executivo do seu relatório a CTI refere que *“a desadequação entre as funções desempenhadas por cada um dos diversos agentes e as respetivas qualificações e competências é um dos graves problemas que impede a solução de muitos dos problemas existentes em torno dos incêndios florestais.*

(...)

*Por esse motivo um esforço enorme de qualificação deverá ser introduzido no sistema, através da fixação de perfis profissionais adequados às diversas funções e da formação exigida para a respetiva integração.”<sup>3</sup>*

---

instabilidade ocasional provocada pelos ciclos políticos atribuem a esta função desempenhos fortuitos, o que pode gerar (tem gerado), em alguns casos, situações com graves consequências.”

<sup>2</sup> Artigo 1.º da Lei 27/2006, de 3 de julho (versão consolidada) – Lei de Bases da Proteção Civil, com as alterações da Lei orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro e pela Lei n.º 80/2015, de 3 de agosto.

<sup>3</sup> Segundo o relatório da CTI, página 19, não é exigível o 12.º ano para muitas das funções e o nível superior está desvalorizado por via da oferta de graus estruturados de forma muito pouco comprometida com as problemáticas reais.

A CTI concretiza afirmando que: *“Não existe correlação, que deveria ser obrigatória, entre as competências pessoais e os cargos ou funções das estruturas da ANPC. Os cargos de comando/coordenação da estrutura operacional (EO) da Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) são atribuídos por nomeação e não por concurso, apenas existindo o requisito de possuir uma licenciatura (qualquer área de formação). Não existem, em qualquer das áreas de competência da proteção e socorro, perfis definidos e conteúdos funcionais, nem sistema de verificação ou validação oficial da capacidade dos nomeados para o desempenho das funções.*

*O sistema atual não diferencia nem promove especialização, capacidade ou qualidade de desempenho.”<sup>4</sup>*

Face ao que a CTI recomenda *“a definição de perfis correspondentes às funções desempenhadas nas estruturas de proteção civil e a substituição de nomeações por concursos:*

- *Devem ser definidos os perfis profissionais e conteúdos funcionais correspondentes a cada função e cargo previstos no Sistema de Gestão de Operações (SGO), criando-se uma carreira de gestão de emergência na administração pública;*
- *Substituição progressiva, mas com implementação imediata, do atual sistema de nomeações, por sistema de concursos, com base na formação, nas competências, na experiência e no mérito, de acordo com os perfis definidos para as funções e submetendo-se às regras de seleção de dirigentes superiores previstas na administração pública;*
- *Adoção do perfil de qualificações europeu para a definição do conteúdo das diversas funções associadas à proteção civil.<sup>5</sup>*

Em observância às recomendações da CTI, o Governo aprovou em 21 de outubro de 2017, de entre outras, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 159/2017 - Desenvolve as

---

<sup>4</sup> Página 160 do relatório da CTI. A área de formação académica e/ou profissional dos atuais quadros da ANPC pode ser constatada por consulta ao seu mapa de pessoal.

<sup>5</sup> Páginas 160 e 161 do relatório da CTI.

*atividades de Investigação Científica e Tecnológica ligadas à prevenção e combate de incêndios florestais*, nos termos da qual, prevê a promoção e divulgação de formação especializada nos diversos domínios sob a alçada da proteção civil, nomeadamente, mestrados profissionalizantes, cursos de curta duração e cursos superiores não conducentes a grau (TeSP).<sup>6</sup>

Contudo, segundo os peticionantes, “o país dispõe de cerca de 600 licenciados em proteção civil e engenharia da proteção civil” para os quais o Governo não aponta qualquer medida no âmbito da sua estratégia de qualificação do setor<sup>7</sup>, o que lhes causa estranheza.

Em sua opinião, os Técnicos Superiores Profissionais (TeSP) deveriam ser integrados em equipas lideradas por Técnicos Superiores, motivo pelo qual defendem que deve ser criada a carreira de quadros superiores de Proteção Civil/Gestão de Emergência, dimensionados a nível nacional, regional, distrital e municipal em função das áreas e dos riscos a ter em conta.

Relativamente ao peticionado importa ainda referir que ao anunciar publicamente a aprovação de 20 diplomas que concretizam as medidas de apoio às vítimas dos incêndios e respondem ao desafio da valorização e defesa da floresta, em Conselho de Ministros Extraordinário do dia 21 de outubro, o Governo deu conta da sua intenção de dotar os quadros da proteção civil de uma carreira.

7/12

<sup>6</sup> Pontos 6, 7 e 8 da Resolução do Conselho de Ministros n.º 159/2017: “6 - Definir a oferta de ensino e formação profissionais para os bombeiros, proteção civil e outro pessoal especializado, a sua articulação com o ensino superior, incluindo a integração da Escola Nacional de Bombeiros no sistema educativo, de forma articulada entre as áreas governativas da Administração Interna, da Educação, do Trabalho e Segurança Social, e da Agricultura, Florestas e Desenvolvimento Rural, até ao final do primeiro semestre de 2018.

7 - Determinar que a Direção-Geral do Ensino Superior (DGES) em estreita colaboração com o Conselho de Reitores das Universidades Portuguesas e com o Conselho Coordenador dos Institutos Superiores Politécnicos (CCISP), promove a divulgação da formação especializada nas áreas do planeamento e gestão da floresta e da prevenção e combate de incêndios, da recuperação de sistemas degradados, assim como gestão de emergências, no que se refere a **mestrados profissionalizantes**.

8 - Estabelecer que DGES, em estreita articulação com o CCISP, promove a divulgação da oferta formativa nacional nas áreas do planeamento e gestão da floresta e da prevenção e combate de incêndios, nomeadamente de **iniciativas de curta duração**, e nas áreas de **formação profissional e tecnológicas inseridas nos cursos superiores não conducentes a grau (TeSP)**, a iniciar já em 2018, de acordo com os seguintes níveis:

a) TeSPs *para jovens*, com formação inicial nas áreas do planeamento e gestão da floresta e da prevenção e combate de incêndios e da gestão de emergências;

b) TeSPs *para adultos* para a reorientação e formação profissional nas áreas do planeamento e gestão da floresta e da prevenção e combate de incêndios e da gestão de emergências, estimulando a atualização do conhecimento científico e tecnológico.

<sup>7</sup> Por Resolução do Conselho de Ministros n.º 160/2017, o Governo aprovou a **Estratégia Nacional para uma Proteção Civil Preventiva**.

Nesse sentido, em 6 de novembro de 2017, o Senhor Ministro da Administração Interna, Eduardo Cabrita assumiu, conforme resulta da página oficial do Governo, que a reforma da proteção civil *“passa pela articulação entre prevenção e combate, pela profissionalização da ANPC, pelo reforço da sua especialização e por «trazer conhecimento ao sistema» ”*

Além do mais, a 9 de novembro de 2017, o Senhor Ministro da Administração Interna deu conta de que, até março de 2018, a Autoridade Nacional de Proteção Civil (ANPC) tem de adotar «Uma nova lei orgânica que lhe dê estabilidade funcional e que dê estabilidade àqueles que trabalham na ANPC, que defina o seu papel neste novo modelo de intervenção<sup>8</sup> no combate aos fogos florestais».

Há ainda que ter em consideração o facto de no artigo 21.º da Lei n.º 65/2007 - *Define o enquadramento institucional e operacional da proteção civil no âmbito municipal, estabelece a organização dos serviços municipais de proteção civil e determina as competências do comandante operacional municipal*, estar inclusivamente prevista a criação da carreira de proteção civil ao nível municipal, por via de diploma próprio, o qual até à data nunca surgiu.

8/12

Por fim, cumpre dar conta de que através do sítio Petição Pública, foi criada uma petição com idêntica preocupação intitulada *“Sobre a Situação dos Licenciados em Proteção Civil”*, subscrita por **253 signatários**, dirigida ao Secretário de Estado da Administração Interna.

Não se encontram pendentes em Comissão quaisquer outras petições ou iniciativas legislativas conexas.

## II. Análise preliminar sobre a admissibilidade da petição

Estão em causa dez petições exercidas em nome individual<sup>9</sup>, cujo texto é exatamente o mesmo embora exposto em dez documentos distintos, cada um deles subscrito por um peticionante

---

<sup>8</sup> Modelo de articulação entre conhecimento, prevenção, experiência e capacidade de combate.

<sup>9</sup> A existência destas dez petições na Assembleia da República mereceu a atenção da comunicação social em 15 de novembro de 2017.

diferente, encontrando-se o seu objeto bem especificado e o peticionado inteligível. Os dez peticionantes encontram-se corretamente identificados, mencionando cada um a sua morada, o seu endereço eletrónico, o seu contacto telefónico e o número do seu documento de identificação. Mostram-se ainda genericamente presentes os demais requisitos formais e de tramitação constantes dos artigos 9.º e 17.º da Lei de Exercício do Direito de Petição, aprovada pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto (na redação da Lei n.º 6/93, de 1 de março, da Lei n.º 15/2003, de 4 de junho, da Lei n.º 45/2007, de 24 de agosto e da Lei n.º 51/2017, de 13 de julho).

Considera-se não existirem quaisquer dos fundamentos previstos no artigo 12.º da LEDP para o indeferimento liminar de qualquer uma das dez petições, pelo que **propomos a sua admissão e subsequente tramitação única.**

Isto posto, e na esteira das alterações introduzidas pela Lei n.º 51/2017, de 13 de julho na LEDP, que a republicou, deverá assinalar-se que o novo n.º 5 do artigo 17.º deste diploma passou a preceituar que *"recebida a petição, a comissão parlamentar competente toma conhecimento do objeto da mesma, delibera sobre a sua admissão, com base na nota de admissibilidade, e nomeia obrigatoriamente um Deputado relator para as petições subscritas por mais de 100 cidadãos."*

9/12

Aliás, já na exposição de motivos da iniciativa que esteve na origem deste diploma, o Projeto de Lei n.º 526/XIII/2.ª, dispunha que *"prevendo-se que este sistema (de Plataformas online para submissão e recolha de petições e não só) gerasse um maior afluxo de petições, passou a dar-se um tratamento diferenciado e até mais célere às petições subscritas por menos de 100 cidadãos, na medida em que deixa de ser obrigatório que a comissão competente designe um relator, podendo desde logo o relatório final ser elaborado em resultado da aprovação pela comissão da respetiva nota de admissibilidade, que não deixará de elencar as providências julgadas adequadas."*

Todavia, de acordo com a posição assumida na Conferência dos Presidentes das Comissões Parlamentares, de 13 de julho de 2017, plasmada na respetiva súmula, **"Claro que, em função da especificidade ou da importância da matéria, a Comissão poderá**

***entender que se justifica, ainda assim, que seja nomeado relator. Quando não exista relatório, a nota de admissibilidade pode ser convertida em relatório, que será assinado pelo Presidente da Comissão.***

Por outro lado, deverá também recordar-se que, de acordo com o agora n.º 2 do artigo 17.º da LEDP, cujo preceituado é idêntico ao anterior n.º 4 do artigo 18.º, qualquer cidadão que goze da titularidade do direito de petição, nos termos do artigo 4.º da LEDP, e apresente os elementos de identificação previstos no n.º 3 do artigo 6.º, poderá tornar-se peticionante por adesão a qualquer uma destas petições, num prazo de 30 dias a contar da data da admissão, o que poderá levar a que a designação de Deputado relator passe de facultativa a obrigatória.

Ora, relativamente a este aspeto em particular, a tramitação destas dez petições reveste-se de alguma especificidade a ter em consideração. Na realidade, estamos perante dez petições individuais que apenas por motivos de economia processual são apenas num único processo para efeitos da sua tramitação. Ao invés, caso os mesmos dez peticionantes tivessem, todos eles, subscritos desde início **um único documento**, face ao disposto no n.º 5 do artigo 2.º da LEDP, estaríamos perante uma *petição coletiva*. De igual modo, uma petição individual passaria a coletiva logo que um novo peticionante aderisse a uma *petição pendente*, num prazo de 30 dias após a sua admissão. Em ambos os casos, *se a petição coletiva atingisse os 100 signatários, a nomeação de relator tornar-se-ia obrigatória*. E no caso concreto, em que as petições têm exatamente o mesmo texto, a sua junção num único processo, ao abrigo do disposto no n.º 8 do artigo 17.º da LEDP, torna os documentos apresentados numa petição coletiva.

10/12

Acresce que, da mesma forma que nos termos do n.º 2 do artigo 8.º, a LEDP dispõe que “*o erro na qualificação da modalidade do direito de petição não justifica a recusa da sua apreciação*”, podemos argumentar que o **erro na forma como o peticionante “adere” a uma petição** (apresentando uma nova com o mesmo conteúdo ou simplesmente subscrevendo uma já existente) não justifica prejudicar a sua tramitação como se de uma verdadeira petição coletiva se tratasse, especialmente tendo em conta que o legislador deliberadamente atribui uma tramitação diferenciada às petições coletivas com determinadas características, nomeadamente, o ter ela mais de 100 subscritores.

Em todo o caso, até à data, o conjunto das petições reúne apenas 4 subscritores, pelo que, poderá, se assim o entender, dispensar-se a designação de Deputado relator, e bem assim a elaboração do correspondente relatório, pese embora possa igualmente ser ponderada a importância da matéria nessa decisão.

Sendo, porém, previsível a apresentação de mais petições deste teor, e atenta a possibilidade de, ao abrigo do disposto nos n.ºs 2 e 3 do artigo 17.º da LEDP, o conjunto das petições poder vir a merecer a adesão de mais subscritores, nos 30 dias seguintes à sua admissão, em número com relevância para diferenças de tramitação – nomeação obrigatória de relator (mais de 100 subscritores); audição obrigatória dos peticionantes e publicação em DAR (mais de 1000 subscritores); apreciação da petição em Plenário (mais de 4000 subscritores) – sugere-se que se aguarde pelo termo desse prazo para, em caso de não nomeação de relator na data da admissão e de número adicional de subscrições sem a relevância apontada, se proceder à convocação da presente nota em relatório final, nos termos previstos na alínea d) do n.º 6 do mesmo artigo 17.º.

### III. Tramitação subsequente

1. Os dez instrumentos de exercício do direito de petição foram recebidos na Assembleia da República ao abrigo dos n.ºs 3 e 4 do artigo 9.º da LEDP, através do sistema de receção eletrónica de petições, denominando-se vulgarmente petição *online*.
2. De acordo com o novo n.º 5 do artigo 17.º do LEDP, a Comissão nomeia obrigatoriamente um Deputado relator para as petições subscritas por mais de 100 cidadãos, podendo, portanto, no presente caso, ficar dispensada tal nomeação, caso em que o relatório final resultará da convocação da presente nota de admissibilidade, se aprovada, sem prejuízo da subscrição por adesão a esta petição, no prazo de 30 dias a contar da data da admissão, ao abrigo do n.º 2 do artigo 17.º do RJEDP.
3. Importa assinalar que as dez petições, quer sejam consideradas isoladamente ou no seu conjunto (como se, por analogia, de uma *petição coletiva* se tratasse), não deverão ser objeto de apreciação em Plenário, nos termos da alínea a) do n.º 1 do artigo 24.º da LEDP, nem pressupõem a audição do(s) peticionante(s), de acordo com o n.º 1 do artigo 21.º da

mesma Lei, sem prejuízo de ambas as possibilidades (apreciação em Plenário e audição do(s) peticionante(s) serem decididas por esta Comissão, atendendo ao âmbito dos interesses em causa, à sua importância social, económica ou cultural e à gravidade da situação objeto da petição, ao abrigo da alínea *b*) do n.º 1 do artigo 24.º, e do n.º 2 do artigo 21.º do mesmo diploma.

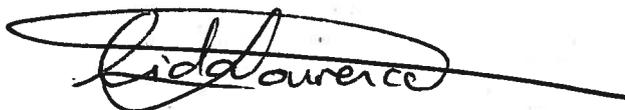
Não é tão pouco obrigatória a publicação do respetivo texto - que recorde-se, é o mesmo nas dez petições -, no Diário da Assembleia da República, segundo o preceituado pelo n.º 1 do artigo 26.º, ainda do LEDP, sem embargo de a publicação poder ser ordenada pelo Senhor Presidente da Assembleia da República, em conformidade com uma deliberação desta Comissão nesse sentido (alínea *b*) do n.º 1 do artigo 26.º da LEDP).

4. Atento o objeto das dez petições, sugere-se que, uma vez admitidas, e independentemente da designação do respetivo relator, se dê conhecimento do relatório final por este produzido, ou da nota de admissibilidade convertida em relatório, acompanhado de cópia do texto da petição, a todos os Grupos Parlamentares, bem como ao Governo, para ponderação das sugestões dos peticionantes no âmbito do eventual exercício do direito de iniciativa legislativa.

12/12

Palácio de S. Bento, 23 de novembro de 2017

*A assessora parlamentar*



*Cidalina Lourenço Antunes*